

LAS COMUNIDADES DE POLITICAS: EL CASO DE LA PESCA EN GALICIA

Antón Losada

*Facultad de Ciencias Políticas.
Universidade de Santiago de Compostela*

El artículo "Las Comunidades de políticas: el caso de la pesca en Galicia" es el examen del rol de una comunidad política en el proceso de políticas públicas. En la primera sección, una amplia discusión teórica conduce a la definición y delimitación del concepto de "policy communities", distinguiéndolo de conceptos afines como los de "policy networks" o "issue networks". Tras esto se realiza una panorámica, necesariamente breve, de la literatura más relevante que analiza su papel en las políticas públicas. La segunda sección presenta un estudio de caso de la industria pesquera en Galicia, donde una "policy community" fue formada por científicos, expertos y funcionarios de la administración pública. Durante los años noventa esta comunidad fue el catalizador decisivo de los cambios en la política pesquera, que evolucionó hacia soluciones basadas en el principio de la explotación sostenible, el cultivo del océano, y el desarrollo de estructuras para la comercialización de productos.

The article on "Policy communities: the case of the Galician fishing industry" is an examination of a policy community's role in the public policy process. In the first of two sections, a theoretical and broad discussion leads to a definition and discussion of the concept of "policy communities", distinguishing this concept from others such as "policy networks" or "issue networks". This is followed by a necessarily brief overview of the most relevant literature analyzing its role in public policy. The second section presents a case study of the fishing industry in Galicia, where a "policy community" was formed by scientists, experts, and public administration officials. During the nineties it was decisive in catalyzing changes in fishing policy, which evolved towards solutions based on the principle of sustainable exploitation, cultivation of the ocean, and development of structures to commercialize its products.

Las políticas de pesca puestas en marcha desde la Administración Autonómica a partir de 1990, a través de la Consellería desempeñada por Enrique López Veiga, significan un cambio sustancial -regulativo, estratégico y de gestión- en la forma de tratar los problemas de la pesca desde las administraciones, tanto desde la Central como desde la Gallega. La elaboración y validación legal del cambio regulativo se desarrolló principalmente entre 1990 y 1993, mediante la aprobación parlamentaria de tres normas jurídicas clave: la Ley 6/1991 de Protección de Recursos, la Ley 6/1993 de Pesca de Galicia y la Ley 9/1993 de Cofradías. Este proceso presenta como característica destacada el relevante papel jugado por los profesionales y técnicos y la

comunidad de ideas que han conformado en torno a la política y el área de la pesca, tanto a la hora de formular y proporcionar propuestas y soluciones que sustentasen el cambio, como a lo largo del proceso de desarrollo e implementación de las políticas concretas. Sin entrar en una descripción detallada, la siguiente tabla sintetiza los principales componentes de dicho cambio. (Tabla 1)

Las soluciones propuestas para asegurar el objetivo principal de evolucionar desde una explotación depredatoria a una explotación -biológica y económica- sostenible de los recursos pesqueros suponen medidas drásticas y altamente costosas desde un punto de vista económico y social. La reducción del esfuerzo pesquero, el

Tabla 1. Cuadro comparativo de las principales características de las políticas pesqueras en Galicia

	POLÍTICAS ANTERIORES	POLÍTICAS ACTUALES
<i>Criterio decisonal</i>	Criterios políticos y de oportunidad	Decisión racional: prioridad criterios técnicos
<i>Estilo</i>	Reactivo: Acción mínima	Anticipativo: uso autoridad
<i>Estrategia</i>	No intervención	Intervención: uso de la autoridad y el conflicto
<i>Regulación</i>	Incremental	Sistemática
<i>Planificación</i>	Simbólica	Fuerte compromiso
<i>Contenidos políticas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento status quo. • Ordenación usos tradicionales • Libre acceso a la actividad 	<ul style="list-style-type: none"> • Explotación sostenible de los recursos • Desarrollo del mercado • Profesionalización • Legislación sociolaboral

(Fuente: elaboración propia)

recurso a un sistema de paros biológicos, la implantación de una exigente regulación de tallas mínimas permitidas y uso de las artes de pesca y sus características técnicas (tamaño, capacidad, etc.) de acuerdo con su previsible mortalidad sobre las especies, la supeditación de los permisos de explotación a los estudios biológicos sobre la capacidad del recurso, o la profesionalización del sector marisquero, son algunas de estas soluciones -con altos costes sociales y laborales- impulsadas desde las políticas autonómicas. Su origen, como el del propio objetivo genérico de la explotación sostenible, se sitúa en el seno de la comunidad técnica y científica que trabaja en el mundo de la pesca (no sólo en Galicia, sino también en Europa y el entorno de organizaciones internacionales de la pesca como la NAFO), especialmente biólogos y economistas, más que en otros actores y colectivos del área, en especial el sector extractivo. Esa comunidad se ha convertido en un elemento clave para entender el proceso de las políticas públicas de pesca impulsadas desde buena parte de las administraciones

EL PAPEL RELEVANTE DE LOS TÉCNICOS PARA LA FORMULACIÓN Y ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA

La comprensión de la influencia real sobre las políticas de la diversidad de las relaciones que se desarrollan entre los diferentes actores, grupos de interés y administraciones públicas, afectados por cada política según, por ejemplo, el país o el área de actividad, ha impulsado el éxito de la noción de "*policy networks*" como instrumento

para describir el complejo y determinante entramado de relaciones e interacciones entre los diferentes actores, públicos y privados, que emergen de una política pública o la sustentan. Esta idea de las *Policy Networks*, o núcleos de actores públicos y privados y sus relaciones, que controlan, dirigen o coordinan los recursos materiales o inmateriales en el ámbito de una o varias políticas públicas, resulta útil para analizar y comprender la razón y el funcionamiento del importante peso de los técnicos sobre las políticas pesqueras.

La pesca como política pública se mueve entre un entramado de relaciones que puede describirse como una *red* o *policy network*, con un número de actores determinado, concreto e identificable, un ámbito de actuación definido -la actividad de explotación del mar- una estructura propia y estable de relaciones dotadas de un cierto grado de institucionalización, una distribución de poder, reglas de conducta y estrategias propias del área; una descripción que aplica las variables más relevantes y al uso entre la doctrina para identificar estas redes de políticas (Jordana 1995).

Existe un amplio interés entre la doctrina por el tipo de relaciones que puedan generarse entre los diferentes actores de una política a lo largo del tiempo y su influencia sobre la misma: Hecló y Wildavsky (1974) en su estudio sobre las políticas presupuestarias en Gran Bretaña, Jordan y Richardson (1979 1982) en sucesivos estudios

sobre las políticas de asistencia social, Jones (1979) y su estudio sobre las políticas energéticas de Inglaterra y USA, Hogwood (1987) y su estudio sobre las políticas industriales, Wilks y Wright (1987) y su análisis comparado sobre las relaciones entre gobiernos e industria, Grant, Paterson y Whitson (1988) y sus estudios sobre las relaciones de la industria química con la Administración inglesa, o más recientemente Jordan (1990), Dunleavy (1991), Dowding, (1995), Dowding, King, Dunleavy, Margetts (1995b) y Rhodes (1985 1992 1997) con sus contribuciones sobre la influencia de las *policy communities* en las políticas públicas británicas o Adshead (1996) y su estudio sobre las políticas agrícolas europeas, suponen sólo algunos ejemplos entresacados de una productiva literatura científica, llena de interesantes aportaciones sobre el funcionamiento e influencia de los entramados de relaciones operativas dentro del área de una política.

Esta misma literatura ha ido afinando progresivamente el concepto genérico de *red* o *network*, estableciendo diferentes tipologías en función de la estabilidad de las relaciones, las fuentes de su poder, las características de sus integrantes o sus rutinas operativas, entre otros criterios. Heclo (1978) introdujo el concepto de *issue network* para definir la formación y ascenso de grupos de interés motivados en torno a asuntos puntuales, generados no de manera

estable y regular, sino de manera irregular y puntual en función de la evolución de asuntos concretos dentro de una política. Jordana (1995, ver tabla 2a) recoge la interesante tipología de *Policy Networks* basada sobre su ámbito de referencia, propuesta por Marsh y Rhodes (1992), la cual distingue entre *Policy Communities* -más estables y sólidas y generalmente existentes en torno a políticas sectoriales con continuidad temporal- e *Issue Networks* -situaciones más inestables y sujetas a constantes cambios marcados por la evolución particular de un problema concreto dentro de la política genérica-.

Aplicando esta tipología al análisis del tipo de relaciones que tienen lugar la pesca gallega, una parte sustancial de las mismas -entre técnicos, asociaciones profesionales y de productores, conserveras, administraciones- parece encajar entre las dimensiones previstas para el concepto genérico de *policy communities*, aunque con un grado de desarrollo y organización limitado y muy variable de unos grupos a otros dentro de la propia política, con un numero limitado de grupos que disponen de una serie de recursos estables, interaccionan entre sí de manera frecuente, y manejan un abanico de intereses económicos y profesionales limitado y definido, frente a otros con unas señas de identidad más difusas. Existe también, como resultado en buena parte de la acción autonómica que se está analizando, un marco básico de valores mayoritariamente

Tabla 2a. Tipos de *policy networks*: características de las *policy communities* y los *issue networks*

DIMENSIONES	POLICY COMMUNITY	ISSUE NETWORK
Número participantes	Limitado: exclusión consciente de ciertos grupos	Grande
Tipo de Interés	Económicos o profesionales	Diversos
Frecuencia de Interacción	Alta, general	Fluctuante
Continuidad	La pertenencia, los valores y resultados persisten en el tiempo	Acceso variable
Consenso	Valores básicos compartidos y aceptación legitimidad resultados	Acuerdos puntuales Presencia permanente del conflicto
Distribución de recursos	Todos disponen de recursos Relaciones de intercambio	Algunos disponen de recursos limitados. Relación básica de consulta
Distribución interna	Jerárquica	Variada
Poder	Equilibrio, aunque un grupo pueda dominar.	Distribución desigual como reflejo de recursos desiguales y acceso desigual

(Fuente: Jornada 1995)

aceptados, aunque su formulación está todavía en proceso de adaptación a la nueva situación de la actividad pesquera y su entorno. A todo ello se suma la interacción puntual de diferentes grupos, quienes acceden también de manera coyuntural al entramado de relaciones y logran alcanzar acuerdos puntuales en el contexto de situaciones determinadas. Más característica aún resulta la distribución de poder y recursos, concentrados formal y realmente de manera desigual en manos de unos ciertos actores, especialmente las administraciones y la patronal y en menor medida las organizaciones de productores, frente a la debilidad y carencias que presentan otros actores como los colectivos de trabajadores, sus representantes, las cofradías en general, o los pequeños empresarios, o más genéricamente los partidos políticos y sindicatos de clase, que no cuentan con estructuras estables dedicadas a tratar los problemas de la pesca. Sin embargo, esta descripción resulta demasiado general para la complejidad de la situación: existen grupos que no encajan en ella al presentar

un grado de cohesión y unas reglas de conducta y relación más elaboradas y un funcionamiento estable en el tiempo, así como una notable capacidad para generar recursos y operar con éxito en un entorno cada vez más competitivo (pe. determinadas organizaciones de productores y cofradías, empresas como Pescanova o Pescagalicia o el nutrido grupo de empresas mixtas creadas pe. en Inglaterra o Namibia para acceder a sus caladeros).

La tabla siguiente intenta recoger de manera gráfica esta dualidad en cuanto a los tipos más comunes de relación e interacción entre los diferentes actores y grupos de actores presentes en el área de la política de pesca en Galicia, de acuerdo con las descripciones propuestas por el modelo de análisis de referencia, identificando cuales de ellos y en que manera responden a las mismas. (Tabla 2a)

Afinando más el concepto y la capacidad descriptiva de la idea de las *redes de políticas*,

Tabla 2b. La tipología de *policy communities* e *issue networks* aplicada a la pesca gallega

DIMENSIONES	POLICY COMMUNITY	ISSUE NETWORK
Número participantes	Técnicos (públicos y privados): OPPs, Cofradías avanzadas, sindicatos, empresas punta responsables autónomos	Armadores y trabajadores en general cofradías, partidos políticos y agentes locales, fabricantes de conservas
Tipo de Interés	– Profesionalización. – Explotación racional y sostenible – Modernización de la actividad económica.	– Mantenimiento niveles de la actividad: asegurar la explotabilidad. – Captura de recursos financieros y electorales.
Frecuencia de Interacción	Continua	Puntual: situaciones de crisis.
Continuidad	Red estable de miembros	Acceso variable
Consenso	Valores básicos compartidos.	Alto grado de conflicto de intereses y prioridades
Distribución de recursos	Recursos disponibles: – Coperación. – Información técnica y económica. – Recursos financieros. – Recursos legales: regulación pública.	Recursos limitados: – Presión política. – Recursos económicos.
Distribución interna	Jerárquica: – Liderazgo de la administración pública	Variable, según la situación concreta
Poder	Equilibrio, con predominio de la administración pública	Distribución desigual: claro dominio de Armadores y agentes locales

(Fuente: elaboración propia)

parece lógico dar un paso más planteando la conveniencia de valorar la posibilidad de que cada sector o política pública contenga, en el seno de sus dinámicas de funcionamiento, varias *policy communities* operando a la vez, aunque con características, niveles y alcances diferentes. Así, mientras que el concepto *network* puede suponer una descripción general de las relaciones y lazos que unen a los actores relevantes en un área política, la *policy community* se referiría más, desde este enfoque, a un cierto tipo concreto de *network* o red (Jordan 1990), dotado de unas determinadas características de organización y funcionamiento, operando con sus propia dinámica dentro del conjunto del entramado de relaciones activo en la política o área de acción pública de referencia. El término "*community*" o *comunidad*, trataría de reflejar la relación institucional, e incluso personal, existente entre los principales actores políticos y administrativos: a veces en acuerdo y a veces en desacuerdo, pero siempre en contacto y operando dentro de un esquema y un modelo comunes (Heclo y Wildavsky 1974) para la percepción y tratamiento del problema.

Dentro de la *comunidad*, cada asunto se trata dentro de un contexto donde los participantes comparten previas necesidades, expectativas y experiencias mutuas (Jordan 1990, p.326). El término *comunidad* se refiere a aquellas *redes* (*networks*) caracterizadas por la estabilidad en la relación, la continuidad de un número

restringido de miembros, la interdependencia vertical basada sobre la responsabilidad compartida de prestar determinados servicios y un grado mínimo de aislamiento frente a otras redes de actores y al público en general (Rhodes 1985). Los miembros de la comunidad comparten experiencias comunes, un lenguaje especializado común, personal y miembros de staff y un modo propio, habitual y frecuente de comunicarse (Hogwood 1987). Otro elemento clave para la formación y sostenimiento de las mismas es la importancia y profundidad en el desarrollo de las relaciones personales, que nacen amparadas bajo el mutuo reconocimiento de la capacidad técnica, el respeto a las reglas de funcionamiento y la confianza mutua (Adshead 1996).

La *policy community* funcionaría así como un tipo singular de red estable, con una gran influencia sobre la formación de la agenda y los cambios en cuanto a los resultados intencionados por la política (Marsh y Rhodes 1992). Una *policy network* sería un entramado de intereses compartidos dentro de una política y sus problemas, mientras que una *Policy community* existe donde haya y opere efectivamente como tal una "*visión común del problema*" (Jordan 1990, p.327). Dunleavy (1991) ahonda un poco más sobre el concepto de *Policy Community*, al contraponer sus principales variables de comportamiento con las atribuidas a los grupos de interés en general y a los cuerpos corporativos, de acuerdo con la siguiente tabla 3a.

Tabla 3a. Comparación entre grupos de interés, corporativos y *policy communities*

<i>Variables</i>	GRUPOS DE INTERÉS	GRUPOS CORPORATIVOS	POLICY COMMUNITIES
<i>Posición</i>	Denanda	Ambigua	Oferta
<i>Estabilidad</i>	Variable	Alta	Dependiente de la política
<i>Legitimidad</i>	Consenso Compromiso Diálogo	Profesional Jerárquica Agregación	Experiencia Conocimiento Especialidad
<i>Acceso Individual</i>	Incorporación "libre"	Organización Participación	Reconocimiento Participación Racionalidad
<i>Argumentos decisivos</i>	Intereses Poder Político	recursos Organización Poder	Ideas Ideologías Conocimiento
<i>Ubicación de poder</i>	Sociedad "polis"	Grandes bloques	Niveles intermedios del poder

(Fuente: Dunleavy 1991)

Diversos autores han afirmado, también en el caso español, la validez de este concepto más apurado de *policy community* para las políticas de corte más sectorial cuya producción parece estar claramente segmentada y la participación en su formulación y elaboración circunscrita a áreas y actores determinados, en donde ni siquiera la transición democrática parece haber producido cambios significativos al respecto de sus componentes tradicionalmente relevantes (técnicos, burócratas especializados, representantes de sectores u organizaciones predominantes), aunque sí en la vías para el reflejo formal de sus acuerdos (Subirats 1992).

En el caso de la pesca gallega, la mayoría de los actores tienden a funcionar como grupos de interés clásicos (Armadores, pescadores, cofradías, etc.), demandadores de políticas públicas (preferentemente que supongan transferencias de recursos desde el sector público y regulaciones proteccionistas frente a la competencia), de estabilidad variable y legitimados por el consenso y el diálogo como medios de interacción, con el interés y el poder político como principales criterios de decisión. Dichos grupos interaccionan entre sí y con el sector público formando un entramado genérico de relaciones en torno a los problemas de la pesca. Se registra paralelamente la formación de ciertas estructuras corporativas en el seno de la Administración, aunque de una manera muy embrionaria pues el reducido tamaño de las unidades administrativas dedicadas

a la pesca dificulta la formación de grupos corporativos claramente diferenciados dentro de la burocracia y con capacidad de decisión sobre un volumen de recursos significativos.

Pero los técnicos y científicos, trabajando tanto en entidades públicas y privadas, han conseguido desarrollar un grupo estable, homogéneo en sus formas de actuar y decidir y fuertemente cohesionado en cuanto a sus percepciones del problema y las soluciones, un grupo que posee sus propias reglas para su ordenación interna -criterios de conocimiento técnico y reconocimiento del mismo- y de interacción con su entorno -criterios para determinar los comportamientos correctos y deseables-; un grupo, en suma, que dispone de sus propias reglas e instituciones de funcionamiento. Un grupo que está además presente a través y en casi todos los niveles de decisión y acción del sector. Desde los máximos niveles de la Administración (especialmente tras la entrada de López Veiga y su equipo) a los niveles medios, a las organizaciones de productores o las asociaciones de armadores, constituyen el colectivo cuya actividad y debate intelectual se convierte en foco principal *generador de ideas e innovaciones conceptuales* (Majone 1989); forman la *comunidad de la política de pesca*, la cual dispone de una capacidad de acción e influencia muy superior a los restantes actores o subgrupos o subsistemas dentro de la política:

Tabla 3b. Ubicación de los actores de acuerdo con comparación entre grupos de interés, corporativos y *policy communities*.

Ámbito de acción	GRUPOS DE INTERÉS	GRUPOS CORPORATIVOS	POLICY COMMUNITIES
<i>Sector extractivo</i>	Armadores. Marineros. P. empresarios	Cofradías Sindicatos Asoc. de Armadores	Cofradías concretas. OPP's.
<i>Instituciones públicas</i>		Admón. Central Admón. Autonómica. Comisiones Internacionales	Técnicos. Responsables de pesca Admón. Autonómica. Central y Comisiones Internacionales.
<i>Entorno Político general</i>	Agentes locales de los partidos políticos. Grupos locales (ecologistas, acción social, etc.).	Partidos políticos Sindicatos	

(Fuente: Dunleavy 1991)

1. Se sitúa en una posición predominante en lo referente la oferta, al tratarse de los principales productores de información y soluciones, las cuales generalmente formulan paralelamente a las instituciones donde se ubican, operando más como comunidad de ideas a través de ellas.

2. Su estabilidad depende directamente de la política, se trata de biólogos, economistas y científicos a quienes une de manera estable la política de pesca, más que su formación profesional o la pertenencia a un grupo corporativo o de interés.

3. La legitimidad dentro de la comunidad se valora en función de la experiencia, el conocimiento científico y el grado de especialización.

4. El acceso al grupo depende directamente del reconocimiento de los valores técnicos de cada individuo por los demás miembros y de la racionalidad de sus posiciones.

5. Los argumentos decisivos dentro del grupo son las ideas y el conocimiento, de hecho los miembros del grupo, ocupen la posición que ocupen, utilizan las ideas y el conocimiento como principal instrumento de comunicación y conflicto.

6. Y finalmente, los miembros del grupo se sitúan en los niveles intermedios de poder, aunque en el caso gallego esta característica presenta una mayor intensidad dado que buena parte de los niveles más altos de la Administración Autonómica pertenecen o están muy próximos a esa comunidad.

La conjunción de estos elementos convierte a la *Policy Community* conformada por los técnicos en un grupo relevante para entender la evolución de las políticas del sector, tanto como proveedores de ideas y soluciones, como ocupando puestos clave en los procesos de desarrollo e implementación de las mismas, lo cual les han conferido un protagonismo incluso más determinante.

A modo de resumen conclusivo de este apartado, empleando la distinción efectuada por Dunleavy (1991), es posible elaborar sobre estas consideraciones un cuadro sintético de lo expuesto donde se ubican, al objeto de un mejor conocimiento y comprensión de su comportamiento, a los diversos actores y grupos de actores presentes en el área de la pesca entre las diferentes categorías, de acuerdo con sus modos de relación, niveles de consenso y reglas internas, formales o informales, para su funcionamiento.

LA COMUNIDAD TÉCNICO-CIENTÍFICA PROTAGONISTA DEL CAMBIO DE POLÍTICAS: OPORTUNIDADES Y RIESGOS.

La comunidad de ideas creada por los técnicos y científicos que trabajan en el mundo de la pesca presenta el grado de desarrollo más alto entre todos los actores, lo que les ha permitido tanto (i) ejercer un papel principal en cuanto a la oferta: en la definición de las nuevas políticas y en su impulso, como (ii) desempeñar *un papel dominante en el desarrollo de la política y sus contradicciones con el sector*. Los técnicos, en especial los biólogos, han logrado ocupar una posición relevante dentro de la estructura interna de la Consellería de Pesca. Además de haber jugado ya un papel determinante en la producción de soluciones, han sabido argumentar, y conseguir, la necesidad de su concurso para el proceso de desarrollo e implementación, y en la construcción del marco institucional formado por las reglas que deben regir la actividad.

Dentro de la estructura de la Administración Autonómica, los técnicos ocupan puestos decisivos, de concurso incluso necesario, a lo largo de los procedimientos que resuelven cuestiones referidas a aspectos tan trascendentales como por ejemplo:

1. La política de vedas, usos y artes permisibles tamaños mínimos autorizados, paros biológicos y control de aguas y de especies comercializables.

2. La evaluación, control y aprobación de los expedientes de modernización o renovación de las unidades de las flotas.

3. La fijación de la capacidad de explotación sobre las rías y la elaboración y aprobación de los planes anuales de explotación. Los informes técnicos son la base fundamental para determinar el número de permisos de explotación, la delimitación de las áreas de acceso para cada arte y el número de licencias y carnets de mariscador máximos de acuerdo con la potencialidad de los recursos.

4. La definición de las políticas de formación e investigación a abordar por la Administración, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de las explotaciones de cultivo y semicultivo de los recursos de las aguas interiores.

El profesionalismo es siempre una fuente de poder dentro de las organizaciones (Ham y Hill 1993, p.145). En este caso, tanto en el seno de la administraciones públicas como en los grupos y

unidades de producción más desarrolladas como pe. OPP's, ciertas cofradías y empresas, cooperativas de armadores, etc. se está produciendo un proceso de creciente profesionalización de sus estructuras, criterios y sistemas de gestión. La progresiva, aunque todavía de alcance bastante localizado, profesionalización de estas organizaciones, entendida como la lucha colectiva de los miembros de una ocupación determinada (profesionales: técnicos, biólogos y economistas en este caso) para definir las condiciones y métodos de su trabajo, controlar las formas de producción en la actividad y establecer una base de conocimiento y legitimación para su autonomía (DiMaggio, Powell 1991, p.70), afecta de manera relevante al comportamiento de aquellas y a sus resultados; más aún cuando como en este caso se ocupa de un área como la pesca, donde se exige un *know-how* específico, cuyo dominio suministra un recurso importante a quien lo posee, al otorgarle la disposición de algo que los restantes actores valoran, quieren o perciben como necesario (Melstner 1972, p.862), incluso no sólo desde la aparente abstracción del conocimiento teórico, sino desde una perspectiva legal. Además de la posesión de ese recurso, la información, otros factores contribuyen a explicar la posición de centralidad de los técnicos en la administración pesquera:

a) La propia pertenencia o proximidad del Conselleiro López Veiga y el núcleo duro de su equipo a esa comunidad técnico-científica previamente a su acceso a la responsabilidad política. Han participado, a lo largo del tiempo, en los procesos de formulación y comunicación de ideas y alternativas, han ocupado puestos de gestión, comparten un código de comunicación y unas reglas de funcionamiento propias de la

comunidad, reglas que sirven para determinar el grado de corrección de las soluciones y la legitimidad de quien las propone, y disponen de la capacidad para acceder con facilidad a la interpretación y valoración de la información; en otras palabras, el equipo directivo de la Administración Autonómica proviene, en sus miembros más relevantes, de ese *pool* de individuos casi intercambiables que forman la *comunidad de la política*, ya que operan sobre orientaciones y disposiciones muy similares ante los problemas de su actividad, creadas a través de mecanismos como la educación formal y las redes profesionales organizadas (DiMaggio, Powell 1991, p.71).

b) La búsqueda de la *decisión racional*, o al menos técnicamente correcta, como elemento clave perseguido por la Consellería en cuanto a la formulación de sus políticas, otorga una especial relevancia a la información y criterios que puedan suministrarse desde una perspectiva técnica y científica, y encaja perfectamente con las reglas que definen dentro del grupo el grado de propiedad de las políticas.

Por otra parte, en contraste con este enfoque de los problemas pesqueros, las políticas autonómicas declaran como objetivo principal su aspiración de recoger los criterios y argumentos formulados desde un sector en abierta crisis y cuyas prioridades pasan por el mantenimiento de la actividad económica, la rentabilidad y los puestos del trabajo. Un sector duramente castigado por las exigencias causadas por la incorporación del Estado español a la Comunidad Económica Europea, en abierta recesión y que ha de competir en el mercado bajo el peso de una de las regulaciones más proteccionistas, la que propone la Xunta; un sector que busca priori-

Tabla 4. Las diferentes percepciones de la comunidad científico-técnica y el sector extractivo

COMUNIDAD CIENTÍFICO-TÉCNICA	SECTOR EXTRACTIVO
1. Problema técnico: explotación racional de los recursos	1. Problema económico: la crisis productiva de la pesca.
2. Problema de gestión: cambio en las reglas de provisión y apropiación.	2. Problema de costes: transferencia de recursos desde el sector público.
3. Política racional y legítimamente impuesta desde la institución Autonómica.	3. Política ajena e impuesta por los sectores

(Fuente: elaboración propia)

tariamente soluciones inmediatas y directas a sus problemas de rentabilidad y beneficio. Un sector que posee, además, sus propias percepciones - fruto de la tradición, la experiencia y las reglas y usos impuestos por la costumbre- y que, como sintetiza la tabla siguiente, entran en no pocos casos en abierta contradicción con las percepciones y soluciones formuladas desde la comunidad de la política. Conocimientos, experiencia y reglas de funcionamiento que se contradicen en no pocas ocasiones con las conclusiones y propuestas de cambio suministradas desde la comunidad científica y la Administración. Conocimientos, técnicas e instituciones que les han servido como sistema de trabajo durante mucho tiempo y han generado una larga tradición.

1. Para los profesionales y técnicos, estratégicamente ubicados en la Administración y en el control de la gestión de los grupos más organizados del sector extractivo, los problemas de la pesca se definen principalmente como un problema de sobreexplotación de los recursos, sin embargo, desde el sector, el cual no niega tal realidad, el problema se traduce principalmente en términos económicos: reducir el nivel de explotación implica menos ingresos y menor rendimiento de la actividad, por lo que las soluciones han de buscarse en la defensa de los intereses en el ámbito internacional, el aumento de la actividad en aguas interiores y la transferencia compensatoria de recursos desde el sector público, para mantener la rentabilidad.
2. Para la Administración y los técnicos, resolver la situación es, además de un problema económico, principalmente un problema de gestión de recursos que exige el cambio de las reglas de explotación; para el sector el problema se traduce en primera instancia en términos de costes y su interés primordial reside en asegurar medidas que le permitan trasladar ese coste a otros actores, principalmente a la Administración,
3. Para los técnicos su definición del problema y las políticas propuestas resultan de posiciones racionales, sustentadas además por el ejercicio legítimo del poder por parte de la Administración; para el sector se trata de políticas impuestas por un ejercicio a veces abusivo de la autoridad y, en buena medida, ajenas a la tradición y a su percepción del problema.

Ese contraste de percepciones es, precisamente, uno de los principales problemas a los que ha tenido, y tiene que hacer frente el cambio de políticas pesqueras impulsado desde la Xunta de Galicia. En la medida en que han sabido cooperar entre sí o se han acabado en conflicto, el cambio de políticas se ha producido de manera estable y sólida, en el primer caso, o sus resultados han sido mucho más reducidos e inestables, en el segundo caso.

BIBLIOGRAFÍA

- ADSHEAD, M. *Beyond Clientelism. Agricultural Networks in Ireland and the EU. West European Politics*, Vol 19, número 3, p.583-608, julio de 1996.
- ALONSO ROMERO, F. *Creencias y Tradiciones de los Pescadores Gallegos, Británicos y Bretones*, Xunta de Galicia, 1996
- ASHFORD, D.E (ed): *Comparing Public Policies*, Sage, Beverly Hills, 1978.
- ATKINSON M, COLEMAN, W. *Policy Networks, Policy Communities and the Problem of Governance. Governance*. Vol 5. N 2. Abril 1992, p. 154-180.
- CONSELLERIA DE PESCA, MARISQUEO E ACUICULTURA:
- Plan de Ordenación dos Recursos Pesqueiros e Marisqueiros de Galicia. Xunta de Galicia, 1992.
 - La Flota de Gran Sol, Análisis de Situación y Propuestas para su Consolidación. Xunta de Galicia, 1993.
 - Ponencias y documentación del II Congreso de Marisqueo. No publicado.
 - A Reforma da Política Pesqueira Comunitaria. No publicado
 - La Política Pesquera de Galicia en el Contexto Comunitario, Plan de Ordenación de los Recursos Pesqueros y Marisqueiros de Galicia (II), Xunta de Galicia, 1993.
 - Libro Blanco Sobre a Xestión das Confradías de Pescadores de Galicia, Xunta de Galicia, 1994.
 - Reflexiones sobre diversos aspectos de la política pesquera española desde el punto de vista de Galicia. Junio de 1995. No publicado
 - Los Sectores Pesquero, Marisqueo, Acuicola y Transformador en Galicia. Marzo de 1997, Documento interno remitido oficialmente a la UE, No publicado.
 - Pesca, Marisqueo e Acuicultura, 1997, Informe interno de gestión, No publicado.
- CRONBACH L, J: *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*, Jossey Bass, San Francisco, 1982.
- DOWDIND, K, *Model or metaphor?, a Critical review of the policy network Approach*, *political Studies*, XLIII, p.136-158, 1995.
- DOWDING, K, KING, D, DUNLEAVY, P MARGETTS, H, *Rational Choice and Community Power Structures*, *Political Studies*, XLIII, p.267-277, 1995b
- DUNLEAVY, P: *Professions and Policy Change*, *Public Administration Bulletin*, agosto 1981.
- DUNLEAVY, P: *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, *Harvester-Wheatsheaf*, 1991.

- ELMORE, E. R. *Organizational Models of Social Program Implementation*, p. 313-349. *The Policy Process: A Reader*, Michael Hill(ed). Harvester-Wheatsheaf, Londres, 1993.
- GRANT, W., PATERSON, W., WHISTON, C. *Government and the Chemical Industry*, Clarendon, Oxford, 1988.
- GUNN, L. A. *Why Implementation is so Difficult?*, *Management Services in Government*, 33, pgs. 169-176, 1978.
- HECLO, H., WILDAVSKY, A. *The Private Government of Public Money*, Macmillan, Londres, 1974.
- HEIDENHEIMER A., HECLO H, TEICH, C. *Comparative Public Policy*, St Martins Press, New York, 1990.
- HEYFETZ, R, A, SINDER R. *Politicat Leadership: Managing the Public's Problem Solving, The Power of Public Ideas*, capítulo 8. Londres, 1992.
- JOHNSON T. *Professions and Power*, MacMillan, 1972.
- JORDANA, J. *El Análisis de Policy Networks: ¿Una Nueva Perspectiva sobre la Relación entre políticas Públicas y Estado?*. *Gestión y Análisis de Política Públicas*, número 3. P 77-91, INAP, Madrid, 1995.
- JORDAN, G. *Sub-governments, Policy Communities and Networks, Refilling the old bottles?*. *Journal of Theoretical Politics* 2 (3), p.319-338. 1990.
- LEVI, M. *Of Rule and Revenue*. Berkeley, University of California Press, 1988.
- LEVIN, M, A: *Conditions Contributing To Effective Implementation and Their Limits*, *Research In Public Policy Analysis an Management*, Crecine J. P (ed), Jai Press, Grenwich, 1981.
- LEI DE PESCA DE GALICIA. *Diario Oficial de Galicia*. Número 101, p.3511-3528. Maio de 1993.
- LINDER, S, PETERS, G. *The Role of Guidance Mechanisms in Policy Formulation*, *Journal of Theoretical Politics*, 2(1), enero 1990.
- MAJONE, G, WILDAVSKY A. *Implementation as Evolution*, Freeman H. (ed), *Policy Studies Review Annual*, Sage, Beverly Hills, pgs.103-117, 1978.
- MAJONE, KAUFFMAN, OSTROM, (ed). *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, De Gruyter, Berlin, 1986.
- OSTROM, E. *Governing The Commons*, Cambridge University Press, 1990.
- OSTROM, E. *Rational Choice Theory and Institutional Analisis: Towards Complementarity*. *American Political Science Review*, Vol 85, número 1, p.237-243, marzo 1991.
- OSTROM, E. *New Horinzons in Institutinal Analisis*, *American political Science Review*, Vol 89, número 1, p.174-178, marzo 1995.
- POWELL, W. DIMAGGIO, P, J. (ed). *The New Institutionalism in Organizational Analisis*, The University of Chicago Press, Chicago, 1991.
- PRESSMAN, WILDAVSKY, A. *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1984.
- PROSS, P, A. *Groups Politics and Public Policy*, , Toronto, Oxford University Press, 1992.
- RHODES R, A. *Policy Networks, a British Perspective*. *Journal of Theoretical Politics*, 2, 1990.
- RHODES R, A. *Understanding Governance; Policy networks, Governance, Reflexibity and Accountability*. Open University Press. Buckingham, Philadelphia, 1997.
- STARLING, G. *Strategies for Policy Making*, Dorsey Press, Chicago, 1988.
- SUBIRATS J. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. INAP, Madrid, 1989.
- SUBIRATS J. *Un Problema de Estilo: La Formación de Políticas Públicas en España*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- WILKS, S, WRIGHT, M. *Comparative Government-Industry Relations*. Clarendon, Oxford, 1987.